

JEAN-FRANÇOIS MÉDARD

*La spécificité
des pouvoirs africains⁽¹⁾*

Peut-on parler d'une spécificité des pouvoirs africains ? Avant de répondre à la question qui nous est ainsi posée, il importe, par certaines considérations d'ordre épistémologique et méthodologique, d'en préciser le sens et la portée. Nous espérons éviter ainsi certains pièges.

Il ne s'agit pas de transposer ici, dans le domaine politique, le débat général sur la négritude, débat plus philosophique et idéologique que sociologique. Notre propos se veut sociologique (2). Nous récusons une démarche essentialiste et intemporelle pour adopter un point de vue comparatif et donc relativiste. En observant les systèmes politiques d'Afrique tropicale, on ne peut manquer d'être frappé par la profonde parenté qui les rapproche, en contraste avec ceux qui nous sont plus familiers ; mais cela ne signifie pas qu'ils soient d'une nature différente. On y retrouve en effet tous les ingrédients de la politique que nous connaissons. En fait, cette politique est à la fois différente et identique ; elle est la même chose et elle n'est pas la même chose et il est aussi faux de penser que c'est comme chez nous que de dire que c'est radicalement autre : une telle attitude correspond à refuser toute comparaison véritable.

Aussi mieux vaut poser le problème en termes d'originalité plutôt que de spécificité. Or, il n'y a pas d'originalité en soi, mais toujours par rapport à quelque chose. Ce peut être par rapport aux systèmes

(1) Nous n'envisageons ici que l'Afrique tropicale, à l'exclusion de l'Afrique du Nord et de l'Afrique du Sud. Nous centrons notre analyse sur les systèmes politiques africains plutôt que sur « les pouvoirs africains ».

(2) Ce qui ne veut pas dire que nous ayons la naïveté de croire que la réflexion sociologique puisse être radicalement coupée de l'idéologie.

politiques modernes (d'Ouest ou d'Est) ou par rapport aux systèmes politiques des autres ensembles du Tiers Monde, ou encore par rapport aux systèmes politiques traditionnels de l'Afrique.

Au risque d'encourir le reproche galvaudé d'ethnocentrisme, c'est au premier genre de comparaison auquel nous procéderons car il nous semble prioritaire. Après tout, c'est par rapport aux systèmes politiques modernes que se situent expressément les leaders politiques africains quand tous, sans exception, ils se réclament de l'Etat et de la construction nationale. Il nous paraît donc légitime de comparer le discours de référence et la réalité. Dans un deuxième temps la comparaison avec les autres ensembles du Tiers Monde (Amérique du Sud, centrale, Pays arabes, Asie) serait indispensable. Enfin, une comparaison avec les systèmes politiques traditionnels du continent se heurte à la discontinuité historique en même temps qu'à l'extrême variété de ces systèmes.

La question de l'originalité du pouvoir en Afrique tropicale suppose au préalable qu'on s'accorde sur la pertinence du découpage d'un ensemble socioculturel africain. Inversement, si l'on isole un tel ensemble c'est bien parce que l'on suppose qu'il a des traits originaux. Dans la mesure où lorsqu'on parle d'Afrique tropicale on ne se réfère pas à une société concrète, comme lorsqu'on se réfère à un pays africain particulier, le problème se pose effectivement. La référence à l'Afrique tropicale en tant qu'unité de comparaison ne va pas de soi. Elle doit être justifiée.

A un premier stade, on peut, pour justifier ce découpage, se référer à une culture africaine commune ; mais on risque de retomber dans les pièges de la négritude et de l'Africanité. On peut, il est vrai, remarquer un fonds culturel commun. Au-delà de l'extrême variété des formes d'organisation sociopolitique, on observe un substrat commun de croyances religieuses, d'organisation familiale et économique. L'organisation familiale, quelles que soient ses modalités, jouait un rôle décisif dans l'organisation sociale globale traditionnelle, même lorsqu'on se trouvait en présence d'un système étatique. Mais ceci ne peut suffire à justifier notre démarche sur le plan de l'analyse politique, d'autant plus que les systèmes politiques précoloniaux étaient fort divers. Ces traits culturels, même s'ils survivent encore de nos jours et ont des incidences politiques observables, ne constituent qu'un aspect de la réalité.

Si originalité d'un ensemble africain il y a, elle est moins liée à une culture commune, isolable et close, qu'à l'interaction historique entre ces sociétés africaines, avec leur fonds culturel commun et leur diversité culturelle, et le monde occidental. C'est la référence à

l'histoire commune de l'Afrique tropicale qui fonde la pertinence d'un ensemble africain plus que le découpage géographique d'un continent. L'histoire de l'Afrique s'insère dans une histoire de l'humanité qui est devenue de plus en plus mondiale. Cette histoire mondiale a été marquée par l'émergence de l'Occident et de la domination qu'il a réussi un temps à établir sur l'ensemble de la planète. L'Afrique contemporaine résulte de l'interaction au cours de siècles entre elle-même et le monde occidental. Elle ne peut être considérée ni isolément ni uniquement comme un sous-produit de la domination dont elle a été l'objet. Cette histoire commune à l'Afrique dans sa relation avec le monde extérieur permet à la fois de la rapprocher et de la différencier d'autres ensembles continentaux qui ont subi la même domination, mais avec des modalités, des degrés, et à des périodes historiques différentes. Aussi faut-il réintégrer l'histoire dans la démarche comparative : celle-ci doit être socio-historique. De ce point de vue le découpage spatio-temporel d'un ensemble socioculturel africain nous paraît légitime. Ce découpage spatio-temporel repose sur des frontières socioculturelles imprécises. La précision des frontières politiques ne doit pas faire illusion. Nous sommes en présence d'intersections d'ensembles (par ex. : l'influence arabe sur l'Afrique de l'Est) qui déterminent des zones mixtes et intermédiaires. Aussi devons-nous nous contenter d'approximations. Il faut alors chercher à rendre compte de la singularité, notamment politique de l'Afrique tropicale. Lorsqu'on aborde l'étude du Tiers Monde, on doit tenir compte de sa diversité et pas seulement de son unité (3).

Afin de cerner l'originalité du pouvoir politique en Afrique tropicale on peut, dans un premier temps, caractériser l'Etat en Afrique comme un Etat sous-développé. Ceci revient à situer négativement l'Etat en Afrique par rapport à ce qu'il n'est pas : un Etat développé et moderne. Cela nous apprend sur son mal fonctionnement mais ne nous éclaire pas sur la logique de son fonctionnement. C'est le concept de pouvoir néo-patrimonial qui nous semble le plus à même de rendre compte de cette logique (4).

(3) Yves LACOSTE, *Unité et diversité du Tiers Monde*, Paris, Maspéro, 1980.

(4) La présente analyse se situe dans le prolongement de : Jean-François MÉDARD, L'Etat sous-développé au Cameroun, *Année africaine*, 1977, 1979, et *The Underdeveloped State in Tropical Africa : political clientelism or neo-patrimonialism ?*, in Christopher CLAPHAM, *Private patronage and public power : political clientelism in the Modern State*, London, Frances Pinter Ltd., 1982, adaptation française publiée dans *Travaux et Documents*, Bordeaux, CEAN, 1982.

I — L'ÉTAT AFRICAIN : UN ÉTAT SOUS-DÉVELOPPÉ

Nous avons adopté l'expression d'Etat sous-développé délibérément, malgré sa tonalité péjorative, pour les raisons suivantes. Le recours aux euphémismes du genre « Etat en voie de développement » a sans doute sa place dans les réunions internationales, mais pas dans les sciences sociales. Nous considérons que le sous-développement est une réalité globale, multidimensionnelle, qui connaît, entre autres, une expression politique. On peut donc parler de sous-développement politique (5) comme on parle de sous-développement économique. Une telle analyse implique la prise en considération d'une certaine pathologie politique avec tout ce que cela risque de charrier comme présupposés sur la normalité politique. L'Etat développé, norme de référence de l'Etat sous-développé, se caractérise seulement pour nous par son efficacité et par sa puissance, sans commune mesure avec les systèmes politiques qui l'ont précédé ; mais ce n'est pas parce qu'il est plus puissant qu'il est meilleur.

Cette expression d'Etat sous-développé évoque donc en premier lieu le mal fonctionnement de ce type d'Etat (6) ; c'est le syndrome de « l'Etat mou » souligné en premier par Gunnar Myrdal (7).

« L'Etat mou » peut être illustré par un certain nombre de traits caractéristiques de son mal fonctionnement : l'instabilité, l'inefficacité de la gestion publique, la violence et la dépendance.

A) *L'instabilité*

La fréquence des coups et tentatives de coups d'Etat dans la plus grande partie des Etats africains est le signe d'une instabilité chronique. A un extrême on remarque les Etats en voie de décomposition plus ou moins permanente qui, n'en finissant pas de mourir, trouvent une sorte de stabilité dans l'instabilité. Pensons au Tchad, à l'Ouganda. D'autres Etats font face à la guerre civile comme le Mozambique, l'Angola, l'Ethiopie. Certains semblent depuis longtemps au bord de l'effondrement, comme le Zaïre. A l'autre extrême les Etats stables en apparence, mais en réalité bien fragiles : ce sont les régimes qui ont réussi à durer depuis l'indépendance des années

(5) Gerald HEEGER, *The politics of Underdevelopment*, London, Macmillan, 1974.

(6) Sur les causes du mal fonctionnement de l'Etat sous-développé, cf. J.-F. MÉDARD, *The Underdeveloped state in Tropical Africa*, *op. cit.*, *infra*.

(7) Gunnar MYRDAL, L'Etat mou dans les pays sous-développés, *Revue Tiers Monde*, X, janvier-mars 1969.

soixante comme le Sénégal, la Côte-d'Ivoire, le Cameroun, la Tanzanie et le Kenya. Mais la stabilité relative qu'ils connaissent est d'une nature beaucoup plus personnelle qu'institutionnelle, encore que certains d'entre eux semblent avoir réussi le passage difficile du témoin (Sénégal, Cameroun). Au Kenya, la succession de Kenyatta s'est effectuée de façon conforme à la Constitution. Mais le processus de succession a été beaucoup plus complexe qu'il ne paraît à première vue. La tentative de coup d'Etat du 1^{er} août 1982 a mis à jour la fragilité du système. L'exemple du Sénégal et du Cameroun montre que la succession doit être soigneusement préparée par le Président. Ces derniers, généralement, y répugnent, trouvant une partie de leur assise dans le « moi ou le chaos ».

Mais il faudrait distinguer plusieurs niveaux de stabilité. La stabilité de la communauté politique est la plus fondamentale. Le caractère artificiel des frontières des Etats africains a été maintes fois souligné. Le partage de l'Afrique par les puissances coloniales a coupé au travers des peuples, regroupant par la force des populations hétérogènes. La grande majorité des pays sont traversés de conflits ethniques et régionaux qui, dans certains cas, mettent en cause la survie même de l'entité politique. La conscience nationale paraît bien faible et seconde par rapport aux solidarités ethniques ; elle semble ne s'exprimer que lors des compétitions internationales de football. Pourtant ces frontières ont jusqu'à présent relativement bien tenu : malgré certaines velléités de partition au Tchad, les acteurs politiques continuent à se référer, dans leur comportement, à l'unité du Tchad. La menace d'éclatement semble provenir d'abord de Khadafi qui occupe depuis longtemps la bande d'Aouzou. Le principe du respect des frontières coloniales, un des fondements de la charte de l'OUA, a été relativement bien respecté jusqu'à présent. Mais qu'en sera-t-il de l'avenir lorsque l'aspirant président de l'OUA lui-même le met en cause ? La peur du chaos retiendra-t-elle plus longtemps les responsables politiques ? Quoi qu'il en soit l'instabilité de la communauté politique est l'un des facteurs premiers de l'instabilité du pouvoir et des régimes politiques.

Mieux vaut d'ailleurs parler d'instabilité des autorités que des régimes politiques. La distinction entre les régimes civils et militaires est importante mais n'est pas essentielle en Afrique. Les régimes formellement démocratiques ne sont pas toujours très éloignés de ceux qui ne le sont pas. Certains régimes militaires sont plus libéraux que bien des régimes civils. Le changement de pouvoir en Afrique correspond beaucoup plus à une redistribution des cartes entre les diverses factions de la classe dirigeante et des élites politiques,

bureaucratiques et militaires, qu'à des changements radicaux dans la distribution du pouvoir et dans les règles du jeu politique. Au-delà de l'instabilité du pouvoir apparaît la permanence de ce qu'on peut souvent appeler une bourgeoisie d'Etat.

B) *L'inefficacité de la gestion publique*

Même dans le cas le plus favorable, lorsqu'on se trouve en présence d'un pouvoir relativement stable, ce pouvoir se révèle largement impuissant à réaliser les objectifs qu'il se fixe à cause de l'inefficacité de son administration. Et lorsqu'il parvient à réaliser ces objectifs c'est au prix d'un gaspillage effrayant. Cette inefficacité de la gestion publique est due en large partie, mais non exclusivement, à la corruption politico-administrative (8).

La corruption n'est évidemment pas un privilège exclusif de l'Afrique ou des pays sous-développés. On l'observe partout. Mais ce n'est pas parce que son étude est curieusement négligée dans la science politique lorsqu'il s'agit de nos pays, qu'on doit, en réaction, penser que la corruption est en France un phénomène du même ordre : on peut vivre en France sans en faire l'expérience personnelle : ce n'est pas le cas en Afrique où elle est généralisée et atteint l'ensemble des services publics et des administrations. Il existe bien entendu des différences entre les pays africains : la corruption au Nigeria et encore plus au Zaïre atteint des sommets qu'on croit inégalables ; inversement, elle semble assez réduite au Malawi dans l'administration.

Cette corruption est d'autant plus importante, qu'à la corruption financière liée au développement de l'économie monétaire, se combinent des formes de corruption qui trouvent leur origine dans des solidarités plus ou moins traditionnelles. Le loyalisme premier à l'égard de la famille engendre un népotisme qui imprègne l'administration. Le tribalisme prolonge le népotisme au profit des solidarités ethniques. Le clientélisme, type de solidarité interpersonnelle reposant sur l'échange entre personnes contrôlant des ressources inégales, est partout roi. Il ne s'agit pas de corruption au sens strict. La notion de corruption suppose en effet l'existence de normes publiques qui se différencient des normes privées. Ce qui est corruption du point de vue de normes publiques d'importation occidentale ne l'est pas du point de vue de la culture traditionnelle. En fait, on se trouve en présence de conflits de normes à l'intérieur d'une société aux

(8) Sur la corruption politico-administrative en Afrique, cf. : Monday U. Ekpo (ed.), *Bureaucratic corruption in Sub-Sahara Africa*, University Press of America, Washington, 1979.

normes mouvantes et contradictoires : le fonctionnement du système politico-administratif est perturbé par rapport à la finalité qu'il se donne. Quand les emplois sont distribués en fonction de considérations particularistes on ne s'étonne pas qu'il soit difficile de faire exercer un travail quelconque dans une administration. Il est vrai que si la finalité d'une administration est de donner des emplois plus que d'exécuter les tâches pour lesquelles elle a été créée, il n'est pas surprenant que trop souvent les écoles ne produisent qu'un simulacre d'enseignement ou qu'on hésite à aller à l'hôpital pour se faire soigner.

Enfin, cette corruption n'a pas la même signification selon qu'il s'agisse d'une « corruption de survie » ou d'une « corruption de profit ». Dans le premier cas, le fonctionnaire, policier ou militaire, n'étant pas payé, est obligé de rançonner la population pour survivre : il vit sur le pays. Dans le second cas, le fonctionnaire profite de sa position pour s'enrichir. Dans l'un ou l'autre cas, la gestion publique s'en ressent.

L'exemple de la crise généralisée des entreprises publiques en Afrique est significatif à cet égard. Les entreprises publiques jouent un rôle considérable dans la politique de développement, ceci indépendamment de l'idéologie du régime. Or, dans tous les pays d'Afrique on observe une crise des entreprises publiques qui servent notamment de vache à lait à leurs dirigeants ; d'où un déficit chronique. C'est vrai dans les pays capitalistes comme la Côte-d'Ivoire et dans les pays socialistes comme le Congo et la Tanzanie. Dans ce dernier cas, cela conduit à mettre en question la possibilité même d'existence d'un régime socialiste en Afrique, car on imagine mal un pays socialiste sans nationalisation des moyens de production. Certes, il est de bon ton chez les libéraux de mettre en cause la gestion de toute entreprise publique, mais ici le problème est d'un autre ordre de grandeur. Les entreprises soviétiques malgré leur faible productivité et leur corruption reconnue sont très efficaces pour la production d'armement. L'accumulation publique du capital que l'URSS a réussi à mener à bien n'aurait pas été possible avec le mode de gestion qu'on observe en Afrique.

A la limite, dans le cas des régimes prétoriens, violence et corruption fusionnent.

C) *La violence*

Ici encore, la violence n'est pas le monopole du continent africain. Il n'y a pas de politique sans violence. Et quand la violence ouverte n'apparaît pas c'est parce que les normes sociales ont été

bien intériorisées. La répression psychologique peut se substituer à la répression physique et la violence symbolique à la coercition. Ceci dit, si l'on pousse trop loin le paradoxe en recourant aux notions de violence structurelle, ou symbolique, l'opposition entre guerre et paix finit par s'estomper. Or, il existe des différences importantes entre les régimes du point de vue de la violence. Celle-ci ne peut jamais être supprimée, mais elle peut être plus ou moins canalisée, maîtrisée, contrôlée comme dans les démocraties libérales, ou systématisée comme dans les régimes totalitaires. En Afrique, la violence est plutôt de nature anarchique.

Ce règne de la violence se remarque d'abord par la rareté des régimes tant soit peu démocratiques ou libéraux et l'abondance corrélative des dictatures civiles et militaires. La dévolution du pouvoir se fait, nous l'avons dit, rarement de façon pacifique et constitutionnelle. L'exercice du pouvoir est marqué par l'arbitraire, le non respect du droit, la violation des droits de l'homme. Ceci est évident dans les pays les plus despotiques ou dans ceux où l'anarchie le dispute au despotisme (Ouganda) : là, le pouvoir est véritablement au bout du fusil, mais il n'est plus que cela. C'est le règne des grandes compagnies qui met le pays en coupe réglée.

Mais même lorsque la violence n'est pas totalement sans frein, comme dans les pays qui fonctionnent à peu près, on ne peut manquer d'être frappé par sa présence sournoise. Ainsi au Kenya, le pouvoir suprême n'a pas hésité à plusieurs reprises, en dernier recours il est vrai, à recourir à l'assassinat politique (Tom Mboya, Kariuki). La compétition politique électorale entre factions n'exclut pas non plus le recours à des tueurs. Dans la société civile, le degré de violence est tel que la violence étatique est impuissante à le contrôler. Dans un pays discret comme le Cameroun, la violence publique est relativement efficace. La police est sans doute une des administrations qui fonctionne le mieux si l'on en juge par les résultats. Elle fait régner l'ordre public. Mais c'est aux dépens du respect des libertés individuelles. La torture et les camps de concentration sont institutionnalisés. Seulement la violence est gérée d'une façon suffisamment habile pour qu'on ne la remarque pas trop. Pourtant l'autoritarisme des Etats ne constitue pas en soi une solution aux problèmes qui l'assaillent.

Ce qui frappe en effet ce n'est pas seulement l'étendue de cette violence mais son impuissance. La violence est ici davantage un signe de faiblesse que de force comme dans les régimes totalitaires ; elle est un signe d'incapacité politique plus qu'un instrument d'action politique. Le recours à l'autoritarisme a pourtant été justifié par la nécessité de l'efficacité politique. On a remplacé les régimes à plu-

sieurs partis par des régimes à parti unique sous prétexte que ces derniers étaient les seuls à pouvoir poursuivre une politique de développement et réaliser l'unité nationale. Les dictatures militaires entrèrent en scène à leur tour, prétendant balayer la corruption des régimes civils : ils n'ont pas mieux réussi que ceux qu'ils ont remplacé. D'où quelques tentatives pour civiliser les régimes militaires et plus rarement pour revenir à un régime démocratique. Cette faiblesse structurelle des systèmes politiques que révèle cette violence à l'état libre, laisse prise aux interventions et influences extérieures tout en les rendant inopérantes à la limite.

D) *La dépendance*

Parler de dépendance est devenu un lieu commun. Mais il n'est pas possible d'en faire l'économie. Cette dépendance politique a des origines surtout économiques ou culturelles.

L'état désastreux des économies africaines rend indispensable l'assistance au développement ou à la survie. Il est difficile d'être à la fois libre et assisté. Plus l'économie est fragile, plus les menaces internes sont dangereuses, plus on est obligé de faire appel à l'extérieur. Le véritable non-alignement devient alors très difficile. Les dirigeants politiques recherchent des patrons étrangers : anciennes puissances coloniales ou superpuissances, pays pétroliers. Les palinodies de certains chefs d'Etat dans leur rapport avec Khadafi, illustrent à quoi l'on est réduit quand on ne peut pas payer ses fonctionnaires, ou simplement assurer son autorité sur son pays. Il est vrai qu'à force d'être manipulés ces dirigeants en deviennent non manipulables. Il est évident que sans un minimum d'indépendance économique l'indépendance politique est largement fictive : elle devient principalement symbolique.

La dépendance politique comporte aussi un aspect culturel. Il semble difficile aux responsables politiques de se dégager du mimétisme politique et administratif, que leurs modèles de référence soient capitaliste libéral ou socialiste. Rares sont les régimes qui s'efforcent d'imaginer et de réaliser une politique originale, encore plus rares pour ne pas dire inexistantes ceux qui y réussissent. Tous se trouvent pourtant engagés dans le processus de construction étatique et nationale. On peut d'ailleurs se demander comment ils pourraient en être autrement et si le recours à la notion de mimétisme suffit à rendre compte du phénomène. Il y a sans doute à la fois tentative de transfert de modèles culturels et redécouverte spontanée de la logique de la construction étatique.

Ce tour d'horizon rapide débouche sur un bilan véritablement catastrophique. Les nouveaux Etats africains ne semblent pas se constituer en ensembles politiques viables. D'un côté les problèmes à surmonter sont gigantesques, de l'autre, l'institutionnalisation du pouvoir semble impossible. Le pouvoir politique est dépourvu de légitimité véritable. Seules émergent pour un temps des personnalités plus ou moins populaires, rarement charismatiques.

Il faudrait cependant nuancer ce bilan qui a l'inconvénient de se situer dans le très court terme et de reposer sur une comparaison avec les régimes politiques pleinement développés. Il était naïf de croire qu'on pouvait en vingt ans créer des Etats modernes de toutes pièces. Si l'on réintroduit une perspective historique de longue durée, l'éclairage devient différent. Lorsqu'on considère, par exemple, la monarchie absolue de Louis XIV avec nos yeux d'aujourd'hui, en oubliant la reconstruction qu'on en a fait *a posteriori* en fonction de l'évolution historique ultérieure, on ne peut manquer d'être frappé par la corruption, la violence, l'insécurité, et l'incapacité administrative d'un tel régime. Pourtant un processus de centralisation et de construction de l'Etat était effectivement à l'œuvre. D'autre part, les capacités politico-administratives des Etats africains contemporains sont largement supérieures à celles des systèmes politiques traditionnels qui les ont précédé.

On peut ainsi conclure que certains traits originaux permettent de caractériser le comportement politico-administratif dans les Etats africains. Mais remarquons que ces traits ne sont pas spécifiques. Pratiquement tous les régimes politiques connaissent l'instabilité, la violence, l'inefficacité et la dépendance. C'est une question de degré et non de nature. Il est vrai que le changement de quantité peut entraîner un changement de qualité.

Il ne suffit pas d'aborder l'étude des systèmes politiques africains par ce qu'ils ne sont pas, par ce qui leur manque, par leur mal fonctionnement. Ceci ne peut être qu'une étape. Ces systèmes politiques aussi instables, inefficaces, violents et dépendants qu'ils soient, survivent pourtant et fonctionnent tant bien que mal. Ils ne constituent pas d'aberrations politiques, ils ont leur logique, leur rationalité propre. C'est le concept de néo-patrimonialisme qui nous paraît le mieux à même de rendre compte de cette logique commune.

II — LE POUVOIR AFRICAIN : UN POUVOIR NÉO-PATRIMONIAL

Avant de montrer comment se manifeste ce néo-patrimonialisme et d'en montrer les implications, il faut expliciter quelque peu cette notion.

A) *La notion de néo-patrimonialisme*

Max Weber a forgé le concept de patrimonialisme lorsqu'il a élaboré sa typologie des types d'autorité (ou de domination) (9). Abordant l'étude de l'autorité traditionnelle, qu'il avait distinguée des autorités charismatique et légale-rationnelle, il a distingué comme types d'autorité traditionnelle, les autorités patriarcale, patrimoniale et féodale, ces distinctions correspondent à la fois à un type de légitimité et à un mode d'exercice du pouvoir. Le pouvoir patrimonial est un type de pouvoir traditionnel méta-patriarcal en ce sens que le groupe dominé n'est pas de nature lignagère. Le roi, qui est souvent un chef militaire, un conquérant, se comporte en quelque sorte comme le propriétaire de son royaume qu'il gère comme un patrimoine personnel, combinant despotisme et arbitraire personnel avec un certain respect des coutumes traditionnelles. Max Weber applique ce concept aux royaumes mérovingiens et carolingiens qui ont précédé la féodalité en Europe et surtout aux Etats orientaux pour lesquels il a inventé le concept de sultanisme, variété du patrimonialisme.

C'est l'absence de distinction entre domaine privé et domaine public qui est au cœur de la notion de patrimonialisme : le domaine royal est la propriété royale, le trésor public et le trésor privé du roi sont confondus. C'est pourquoi les fonctions ministérielles trouvent leurs origines dans les fonctions domestiques (ministre veut dire serviteur). Ce n'est que très progressivement que la notion de « public » inventée par les romains (*res publica*) se différenciera de la notion de privé pour aboutir à la conception moderne de l'Etat. L'institutionnalisation progressive de l'Etat sera intrinsèquement liée à cette différenciation, la séparation entre la fonction et son titulaire en constituant la première étape.

Cette typologie Weberienne des pouvoirs traditionnels s'applique

(9) Max WEBER, *The theory of Social and Economic Organisation*, New York, Free Press, 1947. Voir Reinhard BENDIX, Max WEBER, *An intellectual portrait*, Doubleday Anchor Book, Garden City, New York, 1962.

imparfaitement aux pouvoirs traditionnels africains dont la variété défie toute classification systématique. On peut remarquer cependant l'importance des éléments lignagers (sinon patriarcaux) et patrimoniaux dans les pouvoirs africains traditionnels. Mais le patrimonialisme africain traditionnel n'excluait pas pour autant toute référence à un intérêt que nous qualifierons aujourd'hui de public, intérêt public qui s'exprimait par la référence à la tradition. Le chef Bamiléké était ainsi gardien et gérant du trésor de la chefferie mais ce trésor n'était pas vraiment sa propriété personnelle.

Cette confusion du public et du privé qui constitue l'essence même du patrimonialisme peut être observée dans des systèmes politiques qui n'ont plus rien de traditionnels. Les « machines politiques » des grandes villes américaines du début du siècle, fondées sur le patronage, le système des dépouilles et le *bossism* en sont la meilleure illustration. Pour éviter toute ambiguïté, nous préférons donc utiliser l'expression de néo-patrimonialisme quand la logique patrimoniale s'applique à un système politique qui n'est pas traditionnel (10). La différence est importante, car, dans le contexte traditionnel, le patrimonialisme est un mode de fonctionnement normal en ce sens que sa légitimité est reconnue. Dans un contexte moderne, au contraire, qui se définit par rapport à des normes étatiques, le néo-patrimonialisme apparaît à la fois comme illégitime par rapport aux normes étatiques, et légitime par rapport aux normes néo- ou pseudo-traditionnelles. Normes néo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de népotisme ou de tribalisme, normes pseudo-traditionnelles lorsqu'il s'agit de patronage politique. Sans être étranger au traditionalisme, le néo-patrimonialisme ne doit pas y être réduit. Ce néo-patrimonialisme est bien le sous-produit de l'interaction entre les sociétés traditionnelles locales et les États étrangers. C'est pourquoi il ne correspond ni à une logique politique traditionnelle ni à une logique politique étatique moderne tout en empruntant aux deux. La forme, l'apparence extérieure est étatique : constitution, droit écrit, administration, etc., mais la logique de fonctionnement est patrimoniale. Cela ne veut pas dire que la forme soit sans importance, cela veut dire qu'il ne faut pas se méprendre sur sa signification. La logique patrimoniale ne joue pas de la même façon dans un contexte où l'État moderne n'existe pas encore et dans un contexte où il constitue la forme politique dominante.

En bref, si l'on veut opposer patrimonialisme et néo-patrimo-

(1) Voir S. N. EISENSTADT, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism*, Sage Research Paper, Beverly Hills and London, Sage pub. inc. 1973.

nialisme on peut dire que dans le cas du patrimonialisme, le secteur public naît du secteur privé, les fonctions administratives trouvent leur origine dans les fonctions domestiques. Dans le cas du néo-patrimonialisme, le secteur public existe indépendamment du secteur privé, mais il se trouve quasiment privatisé en ce sens qu'il est géré comme un domaine privé.

B) *Les expressions du néo-patrimonialisme*

Le recours à la notion de néo-patrimonialisme a un premier avantage, c'est de permettre de subsumer un ensemble de phénomènes caractéristiques du mode de fonctionnement des systèmes politiques africains. Comme nous allons le voir, tous ces phénomènes, tout en étant distincts, ont en commun de ne pas respecter la différence entre le secteur public et le secteur privé : je pense au népotisme, au tribalisme, au clientélisme (ou patronage), aux relations interpersonnelles d'échange entre égaux et à la corruption financière.

Le népotisme imprègne de haut en bas le fonctionnement de l'Etat. A la limite, certains Etats peuvent même être qualifiés de népotiques. Le cas de la Guinée équatoriale est caractéristique : Macias Ngema était parvenu non seulement à assurer la domination des Fangs sur les autres ethnies mais encore à établir la domination du clan Essingui de Mongomo sur les 49 autres. Et c'est à partir du moment où Macias Ngema a commencé à menacer physiquement les membres de sa famille qu'il a été renversé et remplacé par un cousin. Quand un pays est de taille plus importante, une famille peut difficilement réussir à monopoliser le pouvoir. Elle peut se tailler cependant une bonne part du gâteau : ainsi la famille Kenyatta au Kenya. A cet égard les auteurs distinguent la *family* et la *Family*. La première correspond à la famille au sens strict, la seconde, plus étendue, regroupe les proches. Mais, même lorsque le cas n'est pas aussi extrême, on entend toujours parler de tel épouse, sœur, mère, gendre, ou beau-frère qui gravite et prospère aux alentours du pouvoir présidentiel et le phénomène se retrouve à tous les niveaux de l'administration. Il s'agit là d'un type de solidarité néo-traditionnelle qui ne devrait surprendre personne : la solidarité familiale a des racines culturelles autrement plus profondes que la solidarité nationale étatique artificielle, importée et abstraite.

Le tribalisme est un peu comme une extension du népotisme à une échelle plus vaste, au-delà de la famille. Il correspond à un deuxième foyer de solidarité de nature néo-traditionnelle. Il faut souligner ici le « néo », car les solidarités ethniques sont mouvantes,

fluctuantes. Elles se sont cristallisées souvent après la colonisation : c'est le cas chez les Bamiléké et les Yoruba. Certains auteurs ont eu tendance à tout expliquer en Afrique en termes de tribalisme. D'autres, en réaction, ont voulu éliminer toute référence au tribalisme, s'efforçant laborieusement de le réduire à des phénomènes de classes. Or, on ne peut vivre en Afrique sans rencontrer le tribalisme. C'est toujours une dimension importante de l'analyse. Mais il est aussi ridicule de tout expliquer en terme de tribalisme qu'en terme de classe. Les deux types d'analyse s'imposent et se complètent à la fois.

Ce tribalisme se combine souvent avec le clientélisme et le patronage : l'entraide s'exprime en premier lieu au sein de l'ethnie : le ministre qui recrute en priorité des membres de son ethnie dans son ministère combine tribalisme et clientélisme. Mais le clientélisme est souvent pratiqué au-delà des frontières de l'ethnie ; il constitue parfois un des instruments qui permettent de transcender le tribalisme. La distribution du patronage de façon équilibrée entre des membres d'ethnies différentes est un des moyens classiques qu'un président emploie pour se constituer une base de soutiens pluri-ethniques. Les partis en Afrique comme les administrations ont tendance ainsi à se constituer en véritables machines politiques reposant sur le patronage, et le président devient une sorte de super-patron.

Progressivement, l'entraide se fonde sur l'échange plus que sur les liens primaires. La relation de clientèle crée un lien personnalisé d'échange entre inégaux. Elle peut trouver son origine dans un sentiment de solidarité et/ou dans une stratégie d'échange. A l'échange entre inégaux s'ajoute l'échange entre égaux. Appelons-le « copinage ». Lorsque les individus contrôlent des ressources équivalentes ils les échangent dans leur intérêt réciproque. Ceci forme le tissu vivant de la solidarité au sein de la classe dirigeante et transcende souvent, comme les rapports de clientèle, les liens ethniques. Un exemple très fréquemment observé est l'importance des liens entre « promotionnaires », c'est-à-dire des individus qui ont été à l'école ensemble. Ceci crée des liens de nature particulariste qui perdurent toute la vie. Ces liens personnels de clientèle ou de « copinage » n'ont le plus souvent aucun rapport avec la tradition.

Enfin, avec la corruption financière l'aspect interpersonnel et l'aspect solidaire disparaissent totalement au profit de l'échange pur : dans un marché, ceux qui échangent sont eux-mêmes interchangeables. Mais les choses ne sont pas toujours aussi simples car la corruption trouve son origine dans certaines pratiques traditionnelles d'échange de dons qui sont justement un moyen d'établir une relation personnelle.

Tous ces phénomènes que l'on observe partout en Afrique ont bien en commun la confusion du public et du privé. Selon les pays c'est l'un de ces phénomènes, tribalisme, corruption, qui domine plutôt que l'autre. Ceci qui permet de distinguer différentes formes de néo-patrimonialisme suivant la dominante qui l'emporte.

C) *Les implications du néo-patrimonialisme*

La privatisation du pouvoir entraîne deux corollaires d'ordre général : les rapports publics deviennent personnalisés, particularistes plutôt qu'universalistes ; ils deviennent aussi patrimonialisés : les affaires publiques étant gérées en fonction d'une finalité privée, la politique et l'administration deviennent sources d'avantages économiques.

Le clientélisme, le népotisme, le « copinage », le tribalisme, dont nous avons parlé constituent des comportements particularistes et non universalistes : telle personne obtient tel avantage non pas parce qu'elle y a droit, non pas en vertu de l'application d'une règle générale et impersonnelle à un cas particulier, mais en raison d'une caractéristique individuelle. Ces relations particularistes prennent le plus souvent la forme de relations personnelles, et si elles ne le sont pas vraiment, elles tendent à le devenir. Ainsi, deux ressortissants de la même ethnie qui, ne se connaissant pas, n'entretiennent pas de relations personnelles ; ils seront, dans certaines circonstances, conduits à établir entre eux des relations privilégiées et personnalisées.

C'est en vertu de cette personnalisation des rapports publics que le pouvoir est toujours personnalisé. Il ne l'est pas seulement au sommet de l'Etat, il l'est à tous ses échelons. Le pouvoir n'est pas une abstraction, il est avant tout une personne ; d'où la nécessité, pour domestiquer cette puissance, d'établir des relations personnelles avec elle.

La personnalisation du pouvoir au sommet de l'Etat est un phénomène bien connu, mais pas toujours suffisamment analysé. On y perçoit avant tout la mise en valeur de l'image publique du leader. A la limite on évoque la personnalité charismatique du leader. Mais il s'agit là d'un phénomène beaucoup plus rare qu'on ne le dit. Il ne faut pas confondre le charisme du leader et l'image que la presse et les griots veulent en donner. Ainsi, le *Cameroun Tribune*, contaminé par la Science politique, évoque la personnalité charismatique du président Ahidjo. Or, si un qualificatif ne s'applique pas au président Ahidjo, c'est bien celui-là. Ceci dit, tous les chefs d'Etat africains adoptent un style personnel qu'il faudrait analyser de façon systé-

matique. On y trouverait des éléments communs. Par exemple, les décisions annoncées par un chef d'Etat sont toujours présentées comme une sorte de faveur personnelle que le Président père accorde à son peuple. Mais cette personnalisation du pouvoir pénètre tous les échelons de l'Etat.

Cette personnalisation n'est plus alors la personnalisation de l'image publique, mais la personnalisation des ressources publiques : chaque position publique implique le contrôle de certaines ressources. Conformément aux attentes de ses partenaires le titulaire d'une fonction publique gèrera ses ressources d'une façon personnalisée. Mais lorsque la personnalisation des relations publiques s'estompe, c'est pour faire place à la logique du marché : le bakchich peut être pratiqué de façon tout à fait impersonnelle. L'échange social fait place à l'échange économique, l'échange diffus ou généralisé, à l'échange spécifique.

Par patrimonialisation des rapports publics, nous voulons dire que l'Etat devient un « fromage » que se partagent les différents titulaires de postes publics. Un poste public constitue un véritable patrimoine, un bien économique qu'il s'agit de faire fructifier. La généralisation de telles pratiques entraîne des conséquences importantes.

Sur un plan général, dans le contexte de sociétés qui ne sont pas économiquement développées, où le capitalisme local est limité, cela veut dire que, en général, c'est le pouvoir politique qui détermine le pouvoir économique et non l'inverse. La politique et l'administration deviennent un « business » qui permet de s'enrichir directement et indirectement. Sur le poste public se greffent une multitude d'entreprises privées dans les secteurs les plus divers. Dans certains cas la croissance économique y trouve une source d'investissement. Dans d'autres cas, la logique patrimoniale poussée à l'extrême rencontre sa propre contradiction. En Ouganda, être titulaire d'un poste public a perdu en grande partie son intérêt : le poste public ne nourrit plus son homme sauf dans le cas de certains postes stratégiques. Il en résulte qu'on assiste à une sorte de privatisation parallèle de la société : l'enseignement public ne fonctionne plus mais les professeurs donnent des cours privés ou cultivent leur champ pour survivre. Les forces armées vivent du butin qu'elles parviennent à extraire de la population et empêchent par là toute renaissance de l'activité économique.

Cette situation a des conséquences en ce qui concerne l'analyse des classes sociales en Afrique. En l'absence d'une véritable bourgeoisie économique nationale, l'Etat remplit une fonction primordiale dans l'accumulation du capital et dans la structuration en classes

sociales. Il ne peut pas être réduit à un simple instrument au service d'une classe dominante préexistante. Mais comme l'Etat se distingue mal de la classe dirigeante, celle-ci est partie prenante directement et indirectement à l'extraction d'un surplus économique et donc à l'exploitation. Il fait partie du système de classes en formation d'une façon qui resterait à préciser davantage. L'exemple de la Côte-d'Ivoire est caractéristique à cet égard (11).

Pour conclure, il nous faut insister sur le fait que cette analyse de l'originalité des pouvoirs africains ne prétend pas tendre à autre chose qu'à l'élaboration d'un type idéal du système politique en Afrique. Ce qui fonde la validité du type, c'est le constat que l'ensemble des systèmes politiques africains ont en commun, sous des modalités variées, cette caractéristique qui les rapproche, au-delà de la nature civile ou militaire, plus ou moins autoritaire du régime, au-delà même de l'idéologie dont ils se réclament.

Ce type idéal prétend ainsi avoir une parenté avec l'ensemble des systèmes politiques en Afrique tropicale, il ne prétend cependant rendre compte d'aucun système politique concret. Il faut surtout éviter de réifier ce type idéal. L'important, dans une deuxième étape, conformément à la méthodologie weberienne, est de confronter chaque cas avec le modèle pour en apprécier l'écart et poser, à partir de là, de nouvelles questions.

(11) Yves FAURÉ et Jean-François MÉDARD (éds), *Etat et bourgeoisie en Côte-d'Ivoire*, Paris, Karthala, 1982.

Jean-François MÉDARD.

In order to typify the originality rather than the specificity of African political systems, the writer proposes the notion of the underdeveloped State. However, this would be analysing the African political system from its dysfunctions. To render the logics of a State which has its own ways of working, he introduces the notion of a neo-patrimonial power, characterized by the private management of public resources.

RÉSUMÉ. — *Cherchant à préciser l'originalité plutôt que la spécificité des systèmes politiques africains, l'auteur commence par proposer la notion d'Etat sous-développé. Mais ce n'est aborder le système politique africain qu'à partir de son mal fonctionnement. Aussi, afin de rendre compte de la logique d'un Etat qui néanmoins fonctionne à sa façon, il introduit la notion de pouvoir néo-patrimonial, caractérisé par la gestion privatisée des ressources publiques.*